



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Demokratyczne Niemcy w projekcie Konstytucji Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec z 1946 roku

**Author:** Michał Bożek

**Citation style:** Bożek Michał. (2011). Demokratyczne Niemcy w projekcie Konstytucji Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec z 1946 roku. "Z Dziejów Prawa" (T. 4 (2011), s. 203-216).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

MICHAŁ BOŻEK

## ***Demokratyczne Niemcy w projekcie Konstytucji Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec z 1946 roku***

Pierwszą zorganizowaną formacją polityczną w powojennych Niemczech była Komunistyczna Partia Niemiec (Kommunistische Partei Deutschlands [dalej: KPD]). Jej powstanie zostało proklamowane w czerwcu 1945 r. w Berlinie. Początkowo działała ona jedynie na terenie radzieckiej strefy okupacyjnej. Stała się tam od razu czołową siłą polityczną, w czym decydujący udział miały radzieckie władze okupacyjne. W strefach zachodnich pierwsze komunistyczne organizacje partyjne zaczęły powstawać kilka miesięcy później, poczynając od jesieni 1945 r.<sup>1</sup> Działacze i sympatycy stronnictwa w zachodnich strefach okupacyjnych rekrutowali się w przeważającej mierze ze zwolenników dawnej, przedwojennej KPD<sup>2</sup>. Wzorem ośrodka berlińskiego KPD organizacje partyjne ze stref zachodnich opowiadały się za rychłym połączeniem z Socjaldemokratyczną Partią Niemiec [dalej: SPD] w jedną niemiecką partię robotniczą. W kwietniu 1946 r. ich czołowi przedstawiciele wzięli udział w zjeździe założycielskim Niemieckiej Socjalistycznej Partii Jedności (Sozialistische Partei Deutschlands [dalej: SED]). Nieprzejednanie antykomunistyczny kurs polityki

<sup>1</sup> H. Kaack: *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*. Opladen 1971, s. 162—163; J. Sułek: *Geneza Republiki Federalnej Niemiec. Studium politologiczne*. Poznań 1977, s. 122; A. Małycha: *Die SED: Geschichte einer deutschen Partei*. München 2009, s. 10—29; L. Janicki: *Partie polityczne w systemie prawnym Republiki Federalnej Niemiec*. Poznań 1975, s. 55.

<sup>2</sup> K. Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Bd. 5: *Die geschichtlichen Grundlagen des Deutschen Staatsrecht*. München 2000, s. 1004.

socjaldemokratów z zachodnich stref okupacyjnych i stanowczy sprzeciw tamtejszych władz okupacyjnych spowodowały, że podjęta przez działaczy KPD ze stref zachodnich próba utworzenia jednolitego stronnictwa robotniczego na obszarze tych stref w postaci zawiązywania komitetów założycielskich SED spaliła na panewce<sup>3</sup>.

Już w swym pierwszym dokumencie programowym, znanym jako *Apel Komunistycznej Partii Niemiec do narodu niemieckiego* z 11 czerwca 1945 r.<sup>4</sup>, za jeden z warunków odbudowy państwa i narodu niemieckiego przywódcy KPD uznali stworzenie nowego ustroju państwowego, opartego na demokratyczno-antyfaszystowskich podstawach i postępowych reformach społecznych. Ustrój taki powinien przybrać formę republiki parlamentarnej, w której szanowane byłyby wszystkie demokratyczne prawa i wolności narodu. Choć kilka zdań wcześniej autorzy deklaracji uznawali przejęcie radzieckich wzorców ustrojowych za krok w złym kierunku, to ówczesne wypowiedzi czołowych polityków stronnictwa nie pozostawiały złudzeń co do pożądanego przez nich kierunku rozwoju niemieckiego życia społeczno-politycznego. Z wypowiedzi tych, a także z wielu dokumentów partyjnych wydawanych na przestrzeni 1945 r. wynikało niezbicie, że recypowanie takich wzorców uzupełnione o demokratyczne hasła i postulaty stanowiło dla działaczy niemieckiego ruchu komunistycznego ideowy i polityczny aksjomat<sup>5</sup>.

Tylko bowiem głębokie przeobrażenia w dziedzinie ustroju mogły ich zdaniem zapewnić narodowi niemieckiemu szybkie wyjście z katastrofy wojennej i zapobiec rozbiciu Niemiec na dwa państwa o całkowicie odmiennych modelach społeczno-politycznych. Przyszła socjalistyczna republika niemiecka miała być państwem jednolitym i niepodzielnym<sup>6</sup>. Federalizm jako podstawa struktury terytorialnej powojennego państwa niemieckiego był dla nich tym samym nie do zaakceptowania. Spośród założeń programowych KPD postulat unitarnej struktury państwowej od samego początku należał do najważniejszych<sup>7</sup>. Pojawił się on już we wspomnianej deklaracji założycielskiej stronnictwa w postaci oparcia przyszłej państwowości na strukturach samorządowych i systemie jednolitej administracji. Uzasadnienie dla takiego stanowiska przywódcy partyjni znajdowali zazwyczaj w twierdzeniu, że wyłącznie centralistyczna i unitarna republika niemiecka daje rękojmię realizacji programu postępowych reform

<sup>3</sup> A. Malycha: *Die SED...*, s. 40; W. Leonhard: *Die Vereinigung von KPD und SPD zur SED*. Berlin 2006, s. 36.

<sup>4</sup> Por. *Dokumente der Kommunistischen Partei Deutschlands 1945–1956*. Berlin 1956, dokument nr 12.

<sup>5</sup> M. Feldkamp: *Die Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland 1949. Eine Dokumentation*. Stuttgart 1999, s. 189.

<sup>6</sup> Por. J. Sułek: *Geneza...*, s. 130–131.

<sup>7</sup> V. Sieger: *Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der KPD von 1945 bis 1956*. Frankfurt am Main 2000, s. 281.

społecznych i politycznych<sup>8</sup>. Nierzadko część z nich sugerowała wręcz, że demokratyczny i w pełni suwerenny charakter powojennych Niemiec może być osiągnięty jedynie w ramach unitarnej formy państwowej<sup>9</sup>.

Z takich to właśnie założeń wypływał projekt konstytucji dla przyszłej, powojennej republiki niemieckiej, ogłoszony przez SED w listopadzie 1946 r. i opatrzony tytułem *Projekt konstytucji Niemieckiej Republiki Demokratycznej* (*Entwurf einer Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik*)<sup>10</sup>. A były to założenia godne uwagi. Pominąwszy bowiem kilka akcentów o wyrażnie ideologicznej proveniencji, projekt konstytucji SED „prześiąknięty” był głęboko ideą demokracji, która miała się stać fundamentem ładu ustrojowego powojennych Niemiec. Trudno pośród ówczesnych koncepcji ustrojowych pozostałych partii politycznych znaleźć równie głębokie przywiązanie do tej idei, przybierające postać konkretnych rozwiązań i instytucji ustrojowych<sup>11</sup>. W gronie znawców problematyki natknąć się można nawet na opinię, że z idei demokracji projekt SED czynił świecką religię, na którą nawrócić się miało niemieckie społeczeństwo po latach wiary w dogmat państwa silnego mocą autorytarnej władzy<sup>12</sup>. Spostrzeżenie to jest o tyle trafne, że po uważnej lekturze projektu odnieść można wrażenie, że tym razem o wadze państwa decydować miała siła demokratycznego społeczeństwa. Dowodzi tego nie tylko konsekwentnie nakreślony przez autorów projektu schemat systemu rządów zgromadzenia jako formy ustrojowej najskuteczniej strzegącej praw społeczeństwa. Na rzecz takiej tezy przemawia przede wszystkim daleko idące upodmiotowienie społeczeństwa i włączenie go w życie polityczne za pomocą mechanizmów demokracji bezpośredniej. Jeżeli dodać do tego ponad miarę, jak na standardy toczzonej wówczas debaty o ustroju powojennych Niemiec, rozbudowany katalog praw i wolności obywatelskich, któremu projekt poświęcał bez mała trzydzieści artykułów, to łatwiej zrozumieć zainteresowanie koncepcją ustrojową SED sporej części politycznych elit z zachodnich stref okupacyjnych<sup>13</sup>.

Przechodząc do szczegółowej analizy koncepcji ustrojowej wyłaniającej się z kolejnych postanowień projektu konstytucyjnego SED, na wstępie wypada wskazać na jej kompromisowy charakter. Z jednej strony nawiązywała

<sup>8</sup> W. Sörgel: *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart 1969, s. 265.

<sup>9</sup> Por. V. Sieger: *Die Wirtschafts...*, s. 176; J. Sułek: *Geneza...*, s. 126.

<sup>10</sup> Treść dokumentu zob. W. Benz: „*Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen*”. *Zur Geschichte des Grundgesetzes: Entwürfe und Diskussion 1941–1949*. München 1979, s. 449–473.

<sup>11</sup> V. Otto: *Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn 1971, s. 102.

<sup>12</sup> K. Nicklauff: *Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945–1949*. Paderborn—München—Wien—Zürich 1998, s. 48.

<sup>13</sup> Por. szerzej B. Diestelkamp: *Die Verfassungsentwicklung in den Westzonen bis zum Zusammentreten des Parlamentarischen Rates (1945–1948)*. „*Neue Juristische Wochenschrift*” 1989, H. 21, s. 1317–1318.

ona niejednokrotnie do dotychczasowej tradycji niemieckiego konstytucjonalizmu. Z drugiej natomiast — w wielu miejscach zdradzała wyraźne fascynacje dorobkiem demokratycznej myśli socjalistycznej. Fascynacja ta miała jednak osobliwą naturę, jako że odwołania do spuścizny ustrojowej Wielkiej Rewolucji Francuskiej z czasów rządów Konwentu i postanowień konstytucji z 1793 r. nierzadko sąsiadują z odniesieniami do osiągnięć ustawodawstwa socjalnego z drugiej połowy XIX stulecia<sup>14</sup>. Próba pogodzenia rodzimej tradycji ustrojowej z dorobkiem myśli socjalistycznej w dziedzinie ustroju sprawiła, że w kilku elementach koncepcję ustrojową SED cechuje eklektyzm proponowanych rozwiązań, a niekiedy też brak precyzji<sup>15</sup>. Zasadniczo nie dotyczą one kwestii o znaczeniu fundamentalnym dla ogólnej wizji ustrojowej, lecz ich ofiarą padły przeważnie sprawy drugorzędne. Wyjątkiem od tej reguły, nastrożającym wiele problemów z jednoznaczną oceną, jest należyte odczytanie istoty postulowanych uregulowań w zakresie kształtu struktury terytorialnej przyszłego państwa, a więc kwestii mającej wymiar podstawowy. Trudno bowiem w innych kategoriach traktować poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, czy odbudowane Niemcy mają być państwem federalnym, czy unitarnym.

Na pierwszy rzut oka dylemat taki wydaje się pozorny czy wręcz nieprawdopodobny, skoro uwzględni się pierwsze deklaracje programowe samej SED i prześledzi analogiczne deklaracje tworzących ją ugrupowań. Federalizm został w nich zgodnie odrzucony jako sprzeczny z niemieckim interesem narodowym i potrzebą rychłej odbudowy zjednoczonego państwa niemieckiego. Jak pamiętamy, opiniom takim towarzyszyła czasem sugestia, jakoby federalizm był nie do pogodzenia z demokracją. Pozostawiając na uboczu argumentację, we wszystkich tych deklaracjach model państwa unitarnego prezentowany był jako jedyna właściwa forma struktury terytorialnej powojennych Niemiec<sup>16</sup>. Tymczasem w projekcie konstytucji SED sprawa ta nie jest już tak jednoznaczna. Mamy tam co prawda jasną zapowiedź odbudowy Niemiec jako niepodzielnej republiki demokratycznej. Tylko bowiem w ramach ludowej republiki demokratycznej możliwe będzie osiągnięcie narodowej jedności, społecznego postępu, a także pokoju i przyjaźni z innymi narodami. Jednocześnie projekt zakładał jednak podział takiej republiki na kraje (*Länder*). Przewidywał tym samym powołanie struktur, które tradycyjnie na gruncie niemieckim miały status nie tylko podstawowych jednostek podziału administracyjno-terytorialnego państwa, ale również były częściami składowymi kolejnych niemieckich federacji.

<sup>14</sup> W. Sörgel: *Konsensus...*, s. 167.

<sup>15</sup> Podkreślają to m.in. K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 1007 i A. Malycha: *Die SED...*, s. 278.

<sup>16</sup> Por. J. Sułek: *Geneza...*, s. 130—131. Zob. także C.M. Lambrecht: *Die Funktion des Föderalismus im Verfassungs- und Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Die Entwicklung vom Parlamentarischen Rat bis zum kooperativen Föderalismus in der Diskussion von Politik und Wissenschaft (1949—1969)*. Berlin 1975, s. 35.

W ślad za zapowiedzią podziału przyszłej republiki niemieckiej na kraje poszły szczegółowe rozwiązania projektu. Wyrastały one niewątpliwie z ducha federalizmu, przypominając w tym kontekście niektóre z postanowień konstytucji weimarskiej. W pierwszym rzędzie wspomnieć trzeba o tych rozwiązaniach, które kształtowały relacje naczelnych władz republiki z krajami. Tu w grę wchodzi przede wszystkim kwestia rozdziału materii ustawodawczych między republikę a kraje. Przeprowadzona ona została zgodnie z regułą domniemania kompetencji na rzecz krajów i enumeratywnego wyliczenia w projekcie spraw podlegających właściwości organów ustawodawczych szczebla centralnego. Mówiąc ogólnie, do spraw takich zaliczone zostały obszary polityki gospodarczej, społecznej, kulturalnej, oświatowej, finanse i podatki, ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego, prawo karne i cywilne oraz procedury sądowe, jak również cały kompleks zagadnień związanych z ochroną praw i wolności obywatelskich. Wypada zauważyć, że sfera ustawodawstwa centralnego rozbudowana została w omawianym dokumencie znacznie ponad średnią, rysującą się na tle innych zgłaszanych w tamtych latach projektów konstytucyjnych, propagujących model państwa federalnego. W pozostałych sferach projekt SED zakładał kompetencję ustawodawczą krajów. Nawet jednak w dziedzinach przekazanych zasadniczo krajom nie wykluczał sytuacji, że w razie pojawienia się stosownej konieczności organy ustawodawcze republiki przejmą je do swej gestii, uchwalając w takich sferach potrzebne ustawy. Co ważniejsze, ewentualne wątpliwości powstałe w tej mierze rozstrzygałyby właściwe organy republiki, a organy krajowe dysponowałyby w takich wypadkach jedynie prawem do wyrażania opinii o zaistniałej sprawie. Proponowane rozwiązanie znacznie osłabiało więc federalistyczny wydźwięk przyjętego modelu stosunków republiki z krajami na polu ustawodawstwa. Można nawet stwierdzić, że charakterystyczne dla federalnego wariantu takiego modelu domniemanie kompetencyjne krajów czyniło wręcz iluzorycznym, jeśli zależałoby ono w gruncie rzeczy od decyzji władz centralnych.

Innym przykładem rozwiązań nawiązujących do elementów koncepcji państwa federalnego są postanowienia odnoszące się do pozycji ustrojowej krajów. Przyznano im bowiem prawo do samodzielnego określania takiej pozycji. Jedynym zastrzeżeniem było nałożenie w tej kwestii na kraje obowiązku przestrzegania głównych zasad demokracji, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w aksjologii oraz treści krajowego porządku prawnego. Każdy kraj powinien mieć własny parlament, wybierany zgodnie z regułami demokratycznego prawa wyborczego. Oprócz tego w krajach powinny zostać utworzone rządy cieszące się zaufaniem parlamentu krajowego, przed którym byłyby odpowiedzialne. Rządom natomiast podporządkowana miała być krajowa administracja, działająca według tych samych demokratycznych zasad, które obowiązywałyby administrację szczebla centralnego. Także jednak tym razem ostrze tych wyraźnie federalistycznie ukierunkowanych rozwiązań zostało złagodzone. Nie sposób

bowiem nie zauważyć, że jakkolwiek projekt SED pozostawiał swobodę krajom w kształtowaniu swych ustrojowych podstaw, to ani słowem nie wspominał o uczynieniu tego w formie konstytucji. A przecież dopiero możliwość uchwalania własnych konstytucji stwarza częściom składowym federacji prawdziwą szansę na samodzielność ustrojową i względną niezależność od jej władz. Wszak bez takich gwarancji ich status w praktyce niczym nie odbiegałby od sytuacji jednostek samorządu terytorialnego w państwie o silnych tendencjach decentralizacyjnych<sup>17</sup>.

I niewiele tu zmienia fakt, że krajom zagwarantowano własne organy władzy i struktury administracyjne. Miałyby je również gminy (*Gemeinden*) i powiaty (*Kreise*) jako kolejne jednostki podziału terytorialnego przyszłej republiki. Zamiast parlamentów działałyby co prawda zgromadzenia (*Vertretungen*), a zamiast rządów po prostu administracja (*Verwaltungen*). Niemniej poza kwestią nazewnictwa, ich pozycje ustrojowe praktycznie byłyby identyczne. W istocie zgromadzenia pełniłyby funkcję parlamentów, natomiast administracja odgrywałaby rolę rządów. Obowiązywałyby je ponadto takie same reguły demokratycznego porządku ustrojowego, jak w przypadku parlamentów i rządów krajowych. Chodzi mianowicie o zasady prawa wyborczego do parlamentów krajowych, mające znaleźć odpowiednie zastosowanie w wyborach do zgromadzeń gminnych i powiatowych. Z kolei wymóg posiadania zaufania krajowych parlamentów przez tamtejsze rządy w wypadku administracji gminnej i powiatowej zastąpiony byłby zaufaniem zgromadzeń właściwego szczebla.

Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że główni architekci koncepcji ustrojowej SED mieli świadomość ciągłych napięć zachodzących między swymi autentycznymi poglądami a ich ostatecznym produktem w postaci projektu konstytucji przyszłych Niemiec<sup>18</sup>. Przyczyna takich napięć leży nie tylko we wzmiankowanym już eklektycznym miejscami charakterze tych poglądów. Wymuszały ją również względy polityczne, związane z bieżącą strategią działania i zachodzącymi wydarzeniami. Im bowiem wierniej trzymaliby się tych pierwszych, tym mniejsze byłyby ich szanse na realny wkład w te drugie. Ze ścierania się tych sprzecznych tendencji powstawały niektóre elementy ich koncepcji. Egzemplifikacją takiej prawidłowości jest właśnie problem struktury terytorialnej przyszłej niemieckiej państwowości. Mimo licznych odniesień do modelu państwa federalnego, bliższa była im jednak zdecydowanie wizja państwa unitarnego o silnie scentralizowanej strukturze. I taki wariant zwyciężył także w rozwiązaniach wprowadzonych ostatecznie do ich projektu konstytucyjnego. Zaświadczają o tym nie tylko kwestie mocno ograniczonej samodzielności i niezależności krajów w wymiarze ustrojowym. Dość tu odnotować brak reprezentacji

<sup>17</sup> Por. W. Suhecki: *Teoria federalizmu*. Warszawa 1968, s. 215—289; K. Ebke: *Bundesstaat und Gewaltenteilung*. Göttingen 1965, s. 124.

<sup>18</sup> V. Sieger: *Die Wirtschafts...*, s. 131.

interesów krajowych na poziomie parlamentu republiki oraz iluzoryczne, na dobrą sprawę, kompetencje ustawodawcze krajów.

Jeżeli przytoczone argumenty uzupełnić racją natury ekonomicznej, sprowadzając się do odmówienia w istocie krajom samodzielności finansowej (skomasowanie poboru podatków w gestii władz centralnych), to wątpliwości co do preferowanej formy struktury terytorialnej odbudowanych Niemiec muszą zniknąć. Kraje byłyby tedy nie tyle częściami składowymi federacji, ile kolejnymi, obok gmin i powiatów, jednostkami podziału terytorialnego jednolitego państwa<sup>19</sup>. Sugerowanie się natomiast samym nazewnictwem pod kątem wyciągania wniosków o ich pozycji ustrojowej byłoby w tym przypadku z tej przyczyny mylące, że prócz wieloletniej tradycji, za wyborem określenia „kraje” przemawiały ponadto względy polityczne<sup>20</sup>. Skoro w poszczególnych strefach okupacyjnych władze zwycięskich mocarstw przystąpiły wspólnie z tamtejszymi siłami politycznymi do odtwarzania struktur administracyjnych w drodze ich konsolidacji w ramach istniejących wcześniej krajów, to trudno taki obrót sprawy ignorować. Próba jego zmiany z góry skazana byłaby na niepowodzenie, a wspomniane szanse SED oddziaływania na rzeczywistość polityczną powojennych Niemiec mogłyby bezpowrotnie zostać zaprzepaszczone. W 1946 r. taka perspektywa wydawała się równoznaczna z polityczną kapitulacją i mimowolnym skazaniem się w debacie na temat przyszłych niemieckich losów na rolę nic nieznaczącego obserwatora<sup>21</sup>.

Zadnych problemów nie może natomiast nastęrczać interpretacja formuły o demokratycznym i zarazem ludowym charakterze przyszłej republiki. Idea demokracji miała być bowiem fundamentem powojennej państwowości niemieckiej. Jej wyrazem była jednoznaczna deklaracja zamieszczona w projekcie, wskazująca na naród jako na źródło wszelkiej władzy w państwie. Jednocześnie władza taka nie mogłaby być inaczej sprawowana, jak tylko przez naród, i nie mogłaby służyć innym celom, jak tylko dobru tego narodu. Samo zaakcentowanie zasady suwerenności narodu nie było przy tym niczym nadzwyczajnym. Uwagę zwracać musi jednak sposób jej potraktowania. Do głosu doszły przy tej okazji po raz kolejny reminiscencje doświadczeń niemieckiego konstytucjonalizmu z czasów Republiki Weimarskiej, z tak charakterystycznym dla tamtego okresu ujęciem powyższej zasady<sup>22</sup>, oraz przywiązanie do tradycji

<sup>19</sup> Pogląd taki podziela większość niemieckich autorów. Zob. np. C.M. Lambrecht: *Die Funktion...*, s. 56; T. Schodder: *Föderative Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland: eine Untersuchung ihrer gegenwärtigen Wirkungen und Probleme*. Frankfurt am Main 1989, s. 46.

<sup>20</sup> Por. w podobnym tonie utrzymaną konkluzję K. Nicklauß: *Der Weg...*, s. 54.

<sup>21</sup> K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 1003.

<sup>22</sup> K. Grzybowski: *Dyktatura Prezydenta Rzeszy. Studium nad art. 48 ust. 2 konstytucji weimarskiej i rozwojem państwa autorytatywnego w Niemczech*. Kraków 1934, s. 4; E. Zwierchowski: *Prawoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*. Katowice 1972, s. 15—16; M. Hättich:



demokratycznej myśli socjalistycznej. Zestawienie takie nie może bynajmniej zdumiewać, skoro uwzględni się fakt, że to właśnie socjaldemokracja była tą siłą polityczną, która najsilniej odcisnęła swe piętno na demokratycznej aksjologii konstytucji weimarskiej<sup>23</sup>.

W projekcie konstytucyjnym SED sens zasady suwerenności narodu nie został zredukowany jedynie do szczytnej idei, legitymizującej cały porządek ustrojowy. Nadano jej bowiem wymiar konkretnej reguły działania władz państwowych, sprowadzając ją — by użyć nieco patetycznych słów jednego z autorów — „z chmur na ziemię”<sup>24</sup>. Naród jako suweren miał być obecny niemal przy wszystkich formach sprawowania władzy w państwie, przydając jej społeczne (czy raczej ludowe) oblicze. Realizacją jego praw byłyby przede wszystkim dwie klasyczne postaci demokracji, a mianowicie bezpośrednia i przedstawicielska. Co się tyczy tej pierwszej, to miałyby prawo do udziału w referendum, w którym rozstrzygałby o najważniejszych dla państwa kwestiach, nie wyłączając uchwalania ustaw. Jeżeli natomiast chodzi o tę drugą, to wyrażałaby się ona w prawie do wyboru reprezentantów do organów przedstawicielskich różnego szczebla, od zgromadzeń gminnych i powiatowych poczynając, przez parlamenty krajowe, a na parlamencie ogólnonarodowym kończąc. Z czynnego prawa wyborczego korzystać mogliby wszyscy obywatele po ukończeniu osiemnastego roku życia, z biernego zaś — po przekroczeniu granicy dwudziestu jeden lat.

Atrybutem suwerenności miałyby być również prawo społeczeństwa do współdziałania z państwem w dziedzinie administracji, a także w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Współdziałanie w obszarze administracji przybrać miało formę zagwarantowania społeczeństwu możliwie jak najszerzej kontroli działalności organów administracyjnych, w tym przez wprowadzenie zasady kadencyjności większości urzędników i powoływanie ich na stanowiska przez specjalne komisje, reprezentujące przedstawicieli najważniejszych grup społecznych. Z kolei współuczestnictwo w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości przejawiać się miało w dopuszczeniu do wykonywania obowiązków sędziowskich sędziów niezawodowych. Mieliby oni orzekać na równych prawach z sędziami zawodowymi we wszystkich sprawach rozpatrywanych przez sądy na poziomie każdej z instancji. Kandydatów na stanowiska sędziów niezawodowych zgłaszałyby odpowiednie organizacje społeczne, a wyboru dokonywały

---

*Plebiszit und Repräsentation in Verfassung und Staatspraxis 1919 bis 1969.* In: *1919—1969: Parlamentarische Demokratie in Deutschland.* Bonn 1970, s. 48—49.

<sup>23</sup> Por. np. W. Apelt: *Geschichte der Weimarer Verfassung.* München 1946, s. 57; C. Schmitt: *Verfassungslehre.* Berlin 1957 (1928), s. 334—338; F. Glum: *Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich.* München—Berlin 1965, s. 161—182; M.G.M. Antoni: *Sozialdemokratie und Grundgesetz.* Bd. 1: *Verfassungspolitische Vorstellungen der SPD von den Anfängen bis zur Konstituierung des Parlamentarischen Rates 1948.* Berlin 1991, s. 16—51.

<sup>24</sup> A. Małycha: *Die SED...*, s. 254.

właściwe zgromadzenia, przy tym cała procedura musiałaby przebiegać wedle demokratycznych reguł. Do takiego współdziałania społeczeństwa z państwem jednakowy dostęp powinni mieć wszyscy obywatele, a jedynym kryterium decydującym o powołaniu kogoś na określone stanowisko powinny być jego uzdolnienia i kompetencje. Zajmując określone stanowiska państwowe, obywatele powinni jednak pamiętać, że ich misją jest służyć narodowi najlepiej jak tylko potrafią. Istotnym sprawdzianem tej służby byłoby społeczne zaufanie, o które wszyscy urzędnicy państwowi powinni stale zabiegać.

Idea demokracji wyznaczać miała również kształt systemu rządów. Znalazło to wyraz w odrzuceniu zasady podziału władzy (przynajmniej w wymiarze formalnym) i zastąpieniu jej regułą prymatu parlamentu w strukturze aparatu państwowego<sup>25</sup>. Jednoizbowy parlament określony został w projekcie jako najwyższy organ państwowy republiki. Składać się on miał z deputowanych, reprezentujących naród, wybieranych na trzyletnią kadencję, zgodnie z zasadami demokratycznego prawa wyborczego, przy zastosowaniu proporcjonalnego systemu wyborczego. Jego podstawowym zadaniem miało być pełnienie funkcji ustawodawczej, przy czym zadanie to realizowałby wspólnie z narodem. Omawiany projekt zakładał bowiem, że prawo do uchwalania ustaw rozdzielone zostanie między parlament a naród. Regułą miała być działalność ustawodawcza parlamentu. Nie wykluczało to jednak sytuacji, w której w rolę ustawodawcy wcielałby się sam naród. Odbychałoby się to tak, że rząd wraz z parlamentem mogliby przedstawić społeczeństwu projekt ustawy do akceptacji, korzystając w tym celu z instytucji referendum. Aprobata dla takiego projektu ze strony ponad połowy biorących udział w referendum obywateli byłaby równoznaczna z uchwaleniem ustawy.

Poza ustawodawstwem, do parlamentu należeć miała kontrola nad poczynaniami całego aparatu państwowego. Kontrolą taką objęta byłaby nie tylko polityka rządu i działania podległej mu administracji, ale także działalność organów wymiaru sprawiedliwości. Wobec rządu głównym instrumentem kontrolnym byłoby prawo do powoływania i odwoływania jego członków. W stosunku natomiast do całej administracji (z rządem włącznie) przysługiwać mu miało uprawnienie do określania głównych założeń jej działalności w sprawach z zakresu polityki państwowej, a więc w istocie do zakreslania granic oraz wskazywania kierunków jej działań. Nie byłoby tym samym sfery administracji państwowej, w którą parlament nie mógłby ingerować. Względem zaś organów wymiaru sprawiedliwości parlamentowi służyć miało przede wszystkim prawo do wybierania przewodniczącego oraz pozostałych członków najwyższego sądu republiki, jak również naczelnego prokuratora republiki i jego zastępcy. Inną formą związania organów wymiaru sprawiedliwości z parlamentem miało

<sup>25</sup> Por. H.H. Klein: *Gefährdungen des Prinzips der Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland*. „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1974 (50), s. 5.

być ściśle podporządkowanie ich działalności ustawom, które miały być jedyną podstawą orzeczeń sądowych. Dodatkowym narzędziem parlamentu wywierającym wpływ na działalność administracji oraz organów wymiaru sprawiedliwości byłoby prawo do decydowania o wielkości ich budżetów.

Na swym pierwszym posiedzeniu parlament dokonywać miał wyboru członków prezydium jako organu kierującego jego pracami. O organie tym należy wspomnieć z tego powodu, że oprócz sprawowania kierownictwa w parlamencie, realizować miał zadania wykraczające znacznie poza organizację i zarządzanie pracami izby. Jako organ kolegialny prezydium pełniłoby bowiem jeszcze funkcję sądu konstytucyjnego, rozstrzygając spory konstytucyjne między republiką a krajami oraz między samymi krajami. Z kolei przewodniczący prezydium sprawować miał obowiązki głowy państwa, takie jak: odbieranie przysięgi od członków rządu, reprezentowanie republiki w relacjach zewnętrznych, podpisywanie traktatów międzynarodowych zawieranych przez parlament, przyjmowanie i wysyłanie przedstawicieli dyplomatycznych, a także podpisywanie i ogłaszanie ustaw. Widać z tego wyraźnie, że prezydium parlamentu pomyślane zostało jako organ o sporym znaczeniu ustrojowym, dodatkowo podkreślający nadrzędną pozycję samej izby w ramach systemu organów władzy państwowej<sup>26</sup>.

Przy tak zdefiniowanej konstytucyjnie roli parlamentu znaczenie pozostałych organów państwowych z natury rzeczy musiałyby być ograniczone. Pozycja rządu balansowała w projekcie między rozwiązaniami charakterystycznymi dla modelu parlamentarnego a wzorcami zaczerpniętymi z systemu rządów zgromadzenia, przy czym przewagę zyskiwały wyraźnie elementy tej drugiej konstrukcji<sup>27</sup>. Na czele rządu stać miał premier, kierujący jego pracami i ustalający wytyczne jego polityki. Wytyczne takie musiały jednak mieścić się w granicach ogólnych założeń polityki państwowej, określanych przez parlament. Za działalność swą premier odpowiadać miał przed parlamentem, który decydowałby o jego powoływaniu i odwoływaniu. Ministrowie natomiast powoływani byłiby przez premiera, tyle że jego decyzja wymagałaby zatwierdzenia przez parlament. W ramach ustalonych przez premiera wytycznych rządowej polityki kierowaliby oni określonymi resortami, za co ponosić mieli odpowiedzialność przed parlamentem. Przejawem takiej odpowiedzialności miało być prawo parlamentu do wyrażania ministrom wotum nieufności. Ministrowie za swą działalność ponosiliby ponadto odpowiedzialność przed premierem, który w każdym momencie mógłby ich odwołać, zgłaszając jedynie ten fakt parlamentowi.

---

<sup>26</sup> Por. R.U. Kunze: „*Der Mensch ist nicht für den Staat, sondern der Staat für den Menschen da*”. *Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des Grundgesetzes*. „Der Staat” 2001, H. 3, s. 385.

<sup>27</sup> K. Nicklauß: *Der Weg...*, s. 54; E.H.M. Lange: *Die Diskussion um die Stellung des Staatsoberhauptes 1945—1949 mit besonderer Berücksichtigung der Berörterungen im Parlamentarischen Rat*. „Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte” 1978, Nr. 26, s. 616.

Wymiar sprawiedliwości sprawowany miał być przez sędziów zawodowych i niezawodowych w duchu zasady sprawiedliwości społecznej. W celu realizacji takiej zasady państwo zobowiązane byłoby dołożyć należytych starań, aby przez odpowiedni system kształcenia na studiach prawniczych stworzyć szansę osobom ze wszystkich warstw społecznych na uzyskanie kwalifikacji niezbędnych do zajmowania stanowisk sędziowskich. Jak już wzmiankowano, na wszystkich etapach każdego postępowania sądowego orzekać mieli sędziowie niezawodowi wraz z zawodowymi na jednakowych prawach. Projekt zakazywał poza tym tworzenia sądów wyjątkowych, a zasadę jawności postępowania czynił podstawą procedury sądowej i fundamentem procesowej działalności wszelkich sądów. Przewidywał ponadto powołanie sądownictwa administracyjnego jako gwarancji ochrony praw obywateli przed bezprawnymi działaniami administracji państwowej.

Pozostając w kręgu ochrony praw i wolności obywatelskich, nie sposób nie dodać, że w projekcie konstytucyjnym SED problematyka ta odgrywała nader ważną rolę. Świadczy o tym nie tylko poświęcenie jej prawie trzydziestu artykułów, ale również to, że artykuły te umieszczone zostały na samym początku projektu, przed postanowieniami dotyczącymi organów państwowych, a tuż za ogólną charakterystyką podstaw porządku państwowego przyszłych Niemiec. W artykułach tych do głosu dochodzą silne akcenty ideologiczne. Hasło przebudowy niemieckiego życia społeczno-politycznego w kierunku przyjęcia głównych założeń ideologii socjalistycznej zaciążyło nad tą częścią projektu, jak nad żadną inną<sup>28</sup>. Trudno o inną konkluzję, skoro większość praw obywateli niemieckich stanowić miały w świetle omawianego dokumentu uprawnienia o charakterze socjalnym. Wyjawszy bowiem kilka klasycznych praw osobistych (równość wobec prawa, prawo do życia, wolność sumienia i wyznania, wolność zgromadzeń i wolność słowa) resztę obszernego katalogu praw obywatelskich wypełniały prawa o podłożu wyraźnie socjalnym. Były zazwyczaj w taki sposób sformułowane, że zza ogólnie zadeklarowanego obowiązku państwa do zagwarantowania obywatelom jakiegoś prawa wylaniał się szczegółowy opis jego istoty i warunków korzystania z niego.

Dobrym przykładem jest w tym kontekście prawo do pracy. Przysługiwać miało ono każdemu obywatelowi. Na państwie ciążyłby natomiast obowiązek prowadzenia takiej polityki gospodarczej, by praca oraz odpowiednia za nią płaca dostępne były wszystkim obywatelom, adekwatnie do ich zdolności, kwalifikacji i stopnia zaangażowania. Prawo do pracy obudowane zostało następnie szeroką otoczką ideologiczną, odwołującą się do zasad sprawiedliwości społecznej i godności ludzkiej, potrzeby rozwoju socjalistycznego społeczeństwa, troski o los ludzi w podeszłym wieku, emerytów i inwalidów, a także do ko-

<sup>28</sup> A. Małycha: *Die SED...*, s. 213; M. Feldkamp: *Die Entstehung...*, s. 35; K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 1004.

nieczności zapewnienia wszystkim pracującym prawa do odpoczynku w postaci dni wolnych od pracy (w tym wszystkich sobót i niedziel oraz pierwszomajowego święta ludzi pracy). Podobna polityka towarzyszyła opisowi innych praw socjalnych, by wspomnieć prawo do macierzyństwa, do nauki i kształcenia czy do stworzenia dzieciom warunków do właściwego rozwoju w zgodzie z ich zainteresowaniami i interesem społecznym.

Warto na zakończenie podkreślić, że koncepcja ustrojowa wyrażona w omawianym projekcie cieszyła się zainteresowaniem również tych sił społecznych i politycznych, które SED poddawały niemal frontalnej krytyce. Jej konstytucyjny projekt traktowany był tymczasem jako istotny punkt odniesienia w dyskusji nad kształtem i charakterem ustroju odbudowanego państwa niemieckiego, mimo że zazwyczaj jako wzorzec dla takiego państwa nieodpowiedni<sup>29</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że nie licząc oficjalnej nazwy, projekt SED nie miał nic wspólnego z późniejszą konstytucją Niemieckiej Republiki Demokratycznej z października 1949 r. Oba dokumenty opierały się bowiem na całkiem innych założeniach i wyrażały zgoła odmienne modele ustrojowe<sup>30</sup>.

Można jeszcze dodać, że projekt ów rychło stał się oficjalnym programem ustrojowym całego ruchu komunistycznego w powojennych Niemczech. Przyznawali to wielokrotnie działacze KPD z zachodnich stref okupacyjnych, deklarując pełną zgodność swych poglądów z wizją ustrojową SED, odzwierciedloną najpełniej w omawianym projekcie<sup>31</sup>. Jedynie z uwagi na niechęć władz okupacyjnych stref zachodnich do tendencji zjednoczeniowych w niemieckim ruchu komunistycznym, którym patronowały władze radzieckie, postanowili nie demonstrować publicznie swego poparcia dla idei odbudowy niemieckiej państwowości wedle programu forsowanego przez SED<sup>32</sup>. Taka demonstracja mogłaby poza tym w istotny sposób podważyć wiarygodność KPD jako samodzielnej siły politycznej. I bez tego bowiem uchodziła ona w oczach sporej części opinii publicznej za swoistą ekspozyturę władz radzieckich na terenie zachodnich stref okupacyjnych<sup>33</sup>. Otwarte przyznanie się do jednego z najistotniejszych elementów koncepcji odbudowy państwa niemieckiego SED opinię taką mogło jedynie ugruntować. Niebezpiepodstawnie politycy KPD obawiali się ponadto, że antyradzieckie nastroje, żywe wówczas wśród ludności z zachod-

<sup>29</sup> R. Morsey: *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung und Entwicklung bis 1969*. Oldenbourg 2007, s. 39.

<sup>30</sup> Szerzej na temat założeń i ogólnej charakterystyki konstytucji NRD por. K. Grzybow-ski: *Wstęp*. W: *Konstytucja Niemieckiej Republiki Demokratycznej oraz Ustawa Zasadnicza z Bonn*. Warszawa 1950, s. 5–36.

<sup>31</sup> Por. *Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949*. Bd. 3. Hrsg. G. Plum. München–Wien 1982, s. 852–897; Z.A. Maciąg: *Kształtowanie zasad państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w Niemczech (do 1949 r.)*. Białystok 1998, s. 318–326.

<sup>32</sup> A. Małycha: *Die SED...*, s. 289.

<sup>33</sup> K. Stern: *Das Staatsrecht...*, s. 1002.

nich stref okupacyjnych, błyskawicznie wykorzystają ich konkurenci polityczni z innych ugrupowań. Z faktu opowiedzenia się przez nich za wizją powojennych Niemiec nakreśloną przez czołowych działaczy ruchu komunistycznego ze strefy radzieckiej uczynią niechybnie argument w sporze politycznym i posłużą się nim w celu zdyskredytowania KPD jako partii na usługach agentów radzieckich<sup>34</sup>. Świadomi tych wszystkich zagrożeń przywódca KPD umiejętnie dozwolali korzystanie z dorobku programowego swych berlińskich towarzyszy. Dlatego też w trakcie debaty konstytucyjnej w Strefowej Radzie Doradczej w listopadzie 1947 r., pod przykrywką deklaracji frakcji komunistycznej ze strefy brytyjskiej w sprawie przyszłej niemieckiej konstytucji, wyłożyli istotę projektu konstytucyjnego przygotowanego pod auspicjami SED, zamieszczając w niej ledwie zdanie, że ich wyobrażenia co do kształtu ustroju odbudowanego państwa niemieckiego w zasadniczych kwestiach pokrywają się z założeniami wymienionego projektu<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Wskazuje na to W. Leonard: *Die Vereinigung...*, s. 36.

<sup>35</sup> Por. *Erklärung der kommunistischen Fraktion des Zonenbeirats vom 16. Oktober 1947* (za: W. Benz: „*Bewegt...*”, s. 446—449).

Michał Bożek

### **Demokratisches Deutschland in dem Entwurf der Verfassung von der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands aus dem Jahr 1946**

#### **Zusammenfassung**

Die erste organisierte politische Formation in Nachkriegsdeutschland war die Kommunistische Partei Deutschlands. Deren Entstehung wurde im Juni 1945 in Berlin proklamiert. Im April 1946 vereinigte sie sich mit der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands aus der sowjetischen Okkupationszone und es entstand die Sozialistische Partei Deutschlands — SED. Schon in ihrem ersten programmatischen Dokument hielten die KPD-Führer für eine wichtige Bedingung des Wiederaufbaus Deutschlands und des deutschen Volkes die Erschaffung von einer neuen Staatsform, die auf demokratisch-antifaschistischen Grundlagen und fortschrittlichen Sozialreformen fußen würde. Es sollte eine parlamentarische Republik sein, in der alle demokratischen Rechte und die Freiheit des Volkes beachtet würden. Diese Richtlinien wurden dann die Grundlage des Entwurfs von der Verfassung für die deutsche Nachkriegsrepublik. Die Verfassung wurde von der SED im November 1946 u.d.T.: *Entwurf einer Verfassung für die Deutsche Demokratische Republik* bekannt gegeben. Außer einigen rein ideologischen Akzenten war das Dokument von der Idee der Demokratie durchtränkt, welche zur Grundlage der Staatsformordnung von Nachkriegsdeutschland werden sollte. Die demokratische Idee wurde im SED-Entwurf fast zu einer säkularen Religion, zu der sich die deutsche Gesellschaft nach jahrelangem Vertrauen in das Dogma von einem mächtigen autoritären Staat bekehren sollte. Der Staat sollte

zwar mit der Kraft einer demokratischen Gesellschaft stark sein. Davon zeugt nicht nur das von den Verfassern des Dokumentes entwickelte Schema von der Versammlungsregierung als einer solchen Form des Staatssystems, in der gesellschaftliche Rechte am besten geschützt werden. Dafür spricht vor allem weitgehende subjektive Gestaltung der Gesellschaft und deren Einbeziehen in politisches Leben mit Hilfe von Mechanismen der unmittelbaren Demokratie. Die in dem genannten Entwurf erscheinende Staatsformidee erregte Aufmerksamkeit auch solcher gesellschaftlicher und politischer Kreise, die an der SED scharfe Kritik geübt haben. Der Verfassungsentwurf war doch für einen wichtigen Bezugspunkt in der Diskussion über die Form und den Charakter des Staatssystems von dem wiedergebauten deutschen Staat gehalten. Den offiziellen Namen nicht gerechnet hatte der SED-Entwurf mit der späteren Verfassung der DDR vom Oktober 1949 nichts zu tun. Die beiden Dokumente stützten sich zwar auf völlig anderen Grundsätzen und betrafen unterschiedliche Modelle der Staatsordnung.

Michał Bożek

### **A democratic Germany in the project of a Socialist Unity Party of Germany from 1946**

Summary

The first organized political grouping in a postwar Germany was a Communist Party of Germany. Its formation was proclaimed in June 1945 in Berlin. It joined a Socio-Democratic Party of Germany from the Soviet occupational zone and formed a Socialist Unity Party of Germany (SED) in April 1946. As early as in its first manifesto document the leaders of the Communist Party of Germany considered the formation of the national system based on a democratic-anti-fascist basis and progressive social reforms as one of the conditions of the restoration of the German country and nation. Such a system should take on the form of a parliamentary republic in which all democratic laws and freedom of a nation would be respected. The very assumptions later became a basis for the project of constitution for a postwar republic of Germany. It was announced by the SED in November 1946 and entitled the *Constitution Project of the Democratic Republic of Germany*. Skipping a few elements of a clearly ideological provenience, the SED constitution project was deeply "saturated" with the idea of democracy which was to become a foundation of the order of the system of a postwar Germany. The SED project made the idea of democracy a secular religion which the German society was to accept after years of believing in a dogma of a strong country because of an authoritative power. The role of the country was to be measured by means of the strength of a democratic society. It is proved not only by a consistently outlined project of the system of the government meeting as a form of the system protecting the rights of the society most efficiently. A far-reaching subjectivisation of the society and its inclusion in a political life through the mechanisms of a direct democracy is in favour of such a hypothesis. The system conception presented in the above project was popular among those political and social forces which were subject to an almost frontal criticism by the SED. Meanwhile its constitutional project was treated as an important reference point in a discussion on a shape and nature of the system of the restoration of the German nation despite being usually inappropriate for such a nation. Not to mention a formal name, the SED project did not have anything in common with a later constitution of a Democratic Republic of Germany from October 1949. Both documents based on totally different assumptions and expressed different system models.